2018—2021年度深圳市龙岗区雪亮工程（视频门禁+电子监控）绩效评价报告

一、基本情况

本项目由龙岗公安分局及龙岗信息管道有限公司负责具体实施，主要工作内容包括雪亮工程四期、五期和雪亮工程—视频门禁项目（一期、二期）建设相关工作。

本项目2018—2021年度预算资金为151,831.91万元，其中财政资金安排131,126.09万元，支出116,926.04万元，执行率为89.17%。经综合评价，本项目绩效评价得分为84.95分，等级为“良”。

二、主要绩效

（一）全域基本实现“全域覆盖、全网共享、全时可用、全程可控”的公共安全视频监控建设联网应用

龙岗区雪亮工程（五期）工程作为龙岗区雪亮工程的收官项目，于2021年5月通过初验，2021年11月完成竣工验收。截至2021年底，龙岗区累计建成视频监控高清一类点（卡口）17439个，高清二三类点16860个，人像识别点7846个，车牌识别点1453个，高点73个，全局点31个，科技围合小区241个，学校一键报警及信息发布大屏612套，高清探头平均在线率达到 98.5%；全区近40个部门、11个街道、111个社区均实现了公共安全视频专网接入，接入视频专网的探头已达到126203路（其中自建高清30215路，猫眼联网96380路）；建成全网万兆光纤公共安全视频专网、分局及各派出所云数据中心、科技围合小区，日均处理视觉数据2980万条，实现“重点区域、重点路段、重点部位”视频数据采集全覆盖，全域基本实现“全域覆盖、全网共享、全时可用、全程可控”的公共安全视频监控建设联网应用。

本项目中使用的地方债券资金，已基本完成申报时提出的各项工作内容，实现了其预定的绩效目标。

（二）进一步丰富平台的数据类型及来源，提升治安管理水平

龙岗区视频门禁项目是打通“城市治理最后一公里”的示范项目，雪亮工程—视频门禁项目（一、二期）项目对龙岗区内11个街道4.8万余栋两层以上出租屋视频门禁开展新建和改造工作，视频门禁项目建设进一步丰富了视频综合管理平台及视频门禁综合管理平台的数据类型及来源；科技围合+视频门禁+大数据分析的应用让城中村生活环境更加安全。当发生火灾、盗窃等突发情况时，视频门禁系统可第一时间报警处置。此外，视频门禁系统还根据社区关注类人员、公安关注类人员进行区分管理，结合社区视频联动布控，实现社区事件预先告警、实时反馈、及时处理，提前将安全隐患消弭于无形，有效预防违法犯罪行为发生，提升治安管理水平，以科技手段保障人民群众生命财产安全。

2018年，视频协助破案4389宗，占比81.09%，挽回经济损失1.2亿余元；2019年，视频协助破案4956宗，占比70.96%，挽回经济损失1.7亿余元；2020年，视频协助破案3126宗，占比82.07%，挽回经济损失1.9亿余元；2021年，视频协助破案3084宗，占比84.77%，挽回经济损失2.4亿余元。

（三）搭建围绕民生服务的大数据资源平台，不断优化居民体验

雪亮工程—视频门禁项目（一、二期）项目建设除了满足公安及其他政府部门管理需求外，重点搭建了围绕民生服务的大数据资源平台，面向居民群体新增多项服务内容，如为加强疫情防控增加线上发卡渠道，申请、审核、确认、授权均可在线上完成，全程无接触。此外，通过分级有效整合、共享、应用各类公共视频图像资源，进一步加强雪亮工程业务应用，结合AI智能分析和视频结构化技术，开展人员寻踪、孤寡老人服务、实时推送重点信息等，构建社会精准化、透明化、可视化、高效化的治理体系，从细节出发，着力优化居民生活体验，提升人民群众幸福感。

（四）打破信息孤岛，稳步推进社会治理现代化

龙岗区雪亮工程通过搭建统一的视频综合应用平台，推动公共安全视频监控资源整合共享，推动与省级平台以及各区级平台的上下互联互通，接入各级公安机关、城管、综治、人防、市政、应急、建委、环保等多个市、区两级政府部门以及街道（社区）综治中心共享共用。各政府部门、机关单位通过信息化基础网络和接口，实现从单机到联网、从分散到共享的改变，有效打破数据壁垒，打破信息孤岛让数据流通并发挥价值，实现数据智能化，大幅提升职能部门管理效能，稳步推进社会治理现代化，让城市治理更加智能高效、人民大众生活更加安全便捷。

三、存在问题

（一）进一步大规模开展前端视频点建设的需求不明显

2014—2018年期间，随着视频前端点的建设，刑事案件发案数量、双抢案减数量出现大幅度下降。但在2018年以后，本项目的绩效成果指标并没有随着前端视频点数量的增加而出现大幅度提升。这说明在视频监控达到一定密度的情况下，再增加前端视频监控的数量，对发案数的降低、破案率的提升贡献有限。

（二）雪亮工程建设对经济性考虑不够

**1.建设模式的选择不够合理**

龙岗区采用自建模式，广州市采用租赁模式，经对比发现龙岗区的一二类在线率与广州不存在明显的区别，自建的高投入并无明显效果。

**2.部分设备功能选择论证不充分**

龙岗区在前端视频监控点的建设过程中，建设了5828个人脸识别的监控点，这些监控点的建设成本和运维费用高于一般视频监控点，但在实际使用中，缺少系统性数据来说明人脸识别这个功能在视频监控中是必需的。

（三）视频门禁系统运营模式不够合理

龙岗区雪亮工程--门禁系统的建设采用的是全部由政府投资，其后的维护也是由龙岗区公安分局承担。广州市黄埔区采用的是奖补的方式，公安部门只是对在线率进行监控。按照龙岗区公安分局的做法，其后的维护费用是由政府承担。按照广州市黄埔区的做法，其维护费用是由村委、集体经济组织和出租屋业主承担，其财政资金为一次性投入，负担较小，且由当地村委作为维护主体，其对设备保护的积极性、主动性较高，对维护费用的降低也起到一定的作用。

（四）财政对视频运维资金投入压力较大

目前投入运维的项目有雪亮工程（一至四期）和视频门禁（一期），如果雪亮工程（五期）和视频门禁（二期）过了质保期投入运维，将增加新的维护费用。同时，考虑到新的技术、新的应用场景的推广，系统平台升级改造，前端设备损坏更新等投入，实际的资金需求可能将更多，财政资金压力较大。

（五）固定资产归属不明晰，管理制度不完善

雪亮工程建设形成的固定资产尚没有明确的产权归属。区信息管道公司只负责系统的建设和维护，龙岗区公安分局只负责系统的使用，但没有一个单位是系统的业主单位。形成的固定资产没有明确产权归属和管理单位，项目竣工验收后没有办理资产移交手续，容易让各单位互相推诿而使资产实际上处于无人管理状态，造成国有资产流失。

（六）项目建设管理有待加强

**一是**部分合同没有在中标通知书下达后30日内签订，**二是**部分项目工期滞后较多，**三是**2020年、2021年视频门禁项目运维质量考核报告记载的内容完全一致，且无甲、乙方代表签名，合理性存疑。

四、相关建议

（一）控制前端视频监控点的建设数量

建议后续雪亮工程建设中，要控制前端视频监控点的建设数量，除新建道路、小区等区域，其他的地区应以查漏补缺为原则，尽可能不再开展大规模加密建设。同时，建议编制视频监控的整体规划，并将规划目标的科学性及可实现性纳入规划考核的范围。同时，根据城市发展变化，对已经设置的一、二类点进行动态调整，使得一、二类点的布设与城市更新相匹配。

在规划编制中，**一是**编制视频监控布点总体规划，根据监控目标的现状，全方位多角度出发，遵从“整体设计、合理布局、无缝衔接、突出重点、兼顾一般”的原则，对城市视频监控系统的点、线、面等进行统一规划，对视频监控的布点规模进行科学测算，促进监控系统布设的科学性、视频监控有效性。**二是**针对多部门共享要求，科学布点，实现多部门应用共享。按“定点、控面、成网成线”的总体布点理念，科学指导探头布点建设，充分整合公安、教育、金融、卫生、交通、旅游、环保等重点行业政府部门以及其他社会单位已建的监控资源，优化社会资源，增点扩面、联网融合，避免重复建设，确保需求兼顾、探头应用效能最大化。同时，创新技术架构、开发智能应用，整合全网设备运算能力，开发各类视频智能应用，实现多部门共享应用。三是建议建立信息化规划管理制度，对规划文件的时效性、可实现性、适用性进行限制性约束，中期或不定期审定规划实施方案的执行率、有效性。当情况发生变化时，通过对规划的修订，调整或者终止未能及时实施的规划内容，提高规划任务的执行效率，确保规划文件的指导性和严肃性，维护其纲要文件地位。

（二）加强雪亮工程建设中的资金绩效考量

**一是**要树立“建是手段、用是目的”的建设思想，转变项目的建设模式。**二是**结合服务化、运营化、市场化等原则，在确保安全可控的情况下，推荐采用以租代建模式，由企业按照公安部门统一要求进行建设，由政府向企业采购服务的模式，有效地减少政府资金投资。政府按服务质量支付费用，企业必须保证系统稳定可靠运行，降低政府投资风险，防止出现建设后无人维护导致系统下线。同时，通过对服务质量进行考核，促使企业持续改进服务质量，使项目具有可持续性。**三是**视频门禁项目（一、二期）的维护费用方面，由于门禁系统的建设提高了出租屋的安全水平，也提高了出租屋的价格和出租率，受益方应为当地的集体企业或出租屋业主。建议按照谁受益、谁付费的原则，将维护费用支付的主体由龙岗区政府部门调整为集体企业或者是出租屋业主。**四是**在设备选型中，应遵循够用即可，避免异味求新、求全。对于人脸识别系统设备是否需要继续增加，建议进行全面深入的论证。

（三）落实产权归属，做好固定资产维护管理

进一步研究和确立雪亮工程各阶段成果的权属关系，切实解决资金统筹、产权归属、后续维护等难题，明确产权归属关系，确保后续维护到位和公共资源不流失；落实产权归属，及时办理固定资产移交手续，明确固定资产管理要求，切实履行固定资产监督管理职责，并将责任落实到人，确保固定资产安全完整，高效利用。

（四）加强工程实施过程的管理

**一是**建议进一步完善合同管理，加强对合同签订时间的控制，严格按《中华人民共和国招标投标法》关于中标通知书的规定签订合同。**二是**加大对施工单位、监理单位的督查力度，督促施工单位按时按质完成，确保工程“三控制”有效落实到位。**三是**强化对项目运维质量考核，严格按实际考核结果撰写运维质量考核报告，完善相关考核执行。